

N° 165

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 novembre 2019

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*demandant au Gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-François HUSSON, Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Serge BABARY, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mme Anne-Marie BERTRAND, M. Jean BIZET, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Pascale BORIES, M. Gilbert BOUCHET, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, M. Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Guillaume CHEVROLLIER, Mme Marta de CIDRAC, MM. Édouard COURTIAL, Pierre CUYPERS, René DANESI, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Annie DELMONT-KOROPOULIS, M. Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, M. Alain DUFAUT, Mmes Catherine DUMAS, Nicole DURANTON, M. Jean-Paul ÉMORINE, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jacques GENEST, Jordi GINESTA, Daniel GREMILLET, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Mme Corinne IMBERT, MM. Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Mme Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Jean-Pierre LELEUX, Mmes Brigitte LHERBIER, Vivette LOPEZ, Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Jean-François MAYET, Mme Marie MERCIER, M. Sébastien MEURANT, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Jean-Marie MORISSET, Philippe MOULLER, Philippe NACHBAR, Louis-Jean de NICOLAÏ, Mme Sylviane NOËL, MM. Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAT, Cédric PERRIN, Stéphane PIEDNOIR, Rémy POINTEREAU, Mme Sophie PRIMAS, M. Christophe PRIOU, Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Michel RAISON, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Vincent SEGOUIN, Bruno SIDO, Mme Esther SITTLER, M. Jean SOL, Mmes Claudine THOMAS, Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART et Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La lutte contre le réchauffement climatique est devenue en quarante ans, un sujet de préoccupation majeure pour la communauté internationale. Les sommets internationaux consacrés au climat ont permis de fixer des objectifs chiffrés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'endigement de la montée des températures.

L'Union européenne s'est pour sa part engagée dans un agenda climat exigeant, en fixant, lors de l'adoption en 2008 du « paquet énergie-climat » (révisé en 2014), des objectifs de moyen-terme :

- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à 1990 ;
- porter la part des énergies renouvelables à 32 % en 2030 ;
- améliorer l'efficacité énergétique de 32,5 % en 2030.

Ces objectifs sont déclinés dans les États membres par des « plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat » (PNEC) qui, en France, correspondent à la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et à la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Pour parvenir à atteindre ces objectifs, l'Union européenne, comme la France, s'appuie sur des instruments variés : réglementations et normes, marché de droits à polluer, fiscalité comportementale et subventions publiques.

L'Union européenne, au-delà de standards environnementaux communs applicables à l'ensemble des États membres, s'est dotée en 2005 d'un système d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub> (SEQUE), couvrant 45 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union et touchant plus de 11 000 entreprises.

En France, les taxes intérieures de consommation (TIC) ont ainsi été complétées en 2014 par une contribution énergie-climat, qui fixe un prix du CO<sub>2</sub> par tonne selon une trajectoire d'augmentation pluriannuelle. Fixée à

7 € à sa création, la taxe carbone est passée en 2018 à 44,6 € et devait suivre une trajectoire d'évolution pour atteindre 86,2 € en 2022 puis 100 € en 2030.

Force est de constater que ces instruments se sont développés sans stratégie d'ensemble au détriment d'une efficacité économique et d'une ambition écologique justement évaluée.

Les variations de taxation du carbone entre États, voire l'absence de taxation, les standards normatifs environnementaux divergents, conjugués à la mobilité des facteurs de production, retardent l'atteinte des objectifs environnementaux et pénalisent certains secteurs économiques.

Ces incohérences sont apparues avec clarté en France lors de la « crise des gilets jaunes » déclenchée par la montée des prix du carburant et à l'occasion des débats sur la ratification de traités de libre-échange entre l'Union européenne et ses partenaires. La hausse excessive et brutale de la trajectoire carbone et l'annonce d'accords commerciaux avec des pays bien moins exigeants sur le plan des normes environnementales ont mis en lumière le besoin de justice, d'équité fiscale et de réciprocité dans les efforts demandés au nom de la transition écologique.

La fiscalité carbone, telle qu'elle s'est développée en France, conduit, en effet, à une double impasse.

Impasse environnementale d'une part, en ne permettant pas de réduire l'empreinte carbone française. En ne taxant que les produits nationaux, la composante carbone des TIC permet de réduire les émissions nationales, mais non l'empreinte carbone de la France (qui correspond à la somme des émissions nationales et des émissions liées aux produits importés et consommés, moins les émissions des produits exportés).

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) évalue ainsi l'empreinte carbone de la France à 749 MtCO<sup>2</sup> en 2017, alors que les seules émissions nationales sont évaluées à 446 MtCO<sup>2</sup>. De même, l'empreinte carbone par habitant a progressé de 7 % entre 1995 et 2017, alors que les émissions domestiques ont baissé sur la même période de 27 % par habitant.

L'absence de taxe carbone dans tous les pays de l'Union ou la non-harmonisation des fiscalités carbone dans les pays s'en étant dotés favorisent par ailleurs les « fuites carbone » (part des émissions liées aux importations, résultant soit de la délocalisation d'industries très émettrices des pays régulés vers ceux qui ne le sont pas, soit de la baisse du prix des énergies sur les marchés mondiaux consécutive à une baisse de la

demande). L'absence de taxation carbone externe rend ainsi inefficaces les dispositifs nationaux, qui ne prennent pas en compte les possibilités de mobilité des facteurs de production.

L'impasse est d'autre part économique, en imposant aux acteurs nationaux le respect de normes environnementales particulièrement exigeantes sur le plan technique et coûteuses sur le plan fiscal. Le haut degré d'exigence des normes européennes, renforcées par les normes nationales, pénalise les entreprises européennes vertueuses qui souffrent d'un désavantage compétitif dans le cadre d'une économie mondialisée.

Pour éviter cette double impasse, il convient de se doter de nouveaux instruments à l'échelle de l'Union européenne, en affirmant le principe de réciprocité dans les échanges internationaux.

La présente résolution vise donc à demander au Gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières.

Cette barrière répond à une double logique :

- écologique d'une part, pour taxer les importations de produits provenant de pays ne respectant pas les engagements pris par l'Union européenne dans le cadre des Accords de Paris ;

- économique d'autre part, pour protéger les entreprises européennes de tout risque de concurrence déloyale vis-à-vis d'acteurs économiques non soumis aux mêmes normes.

Prise sur la base de l'article XX des accords de Marrakech, qui prévoit des dérogations au régime de droit commun de l'Organisation mondiale du commerce en vue de la préservation de l'environnement, une telle barrière écologique aux frontières pourrait servir à alimenter un Fonds écologique à visée redistributive : les recettes de ce fonds serviraient à soutenir le financement de la transition écologique au sein de l'Union.

La proposition de résolution, qu'il vous est demandé de voter, porte la volonté d'une vision ambitieuse de l'écologie, facteur de croissance et de développement, au service des intérêts environnementaux et économiques de l'Union européenne.



## **Proposition de résolution demandant au Gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 1<sup>er</sup> à 6 de loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,
- ④ Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,
- ⑤ Vu l'Accord de Paris sur le climat,
- ⑥ Vu les objectifs de l'Union européenne définis successivement dans le paquet énergie-climat et le cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030,
- ⑦ Vu la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, notamment son considérant 25,
- ⑧ Vu la communication « Une planète pour tous » de novembre 2018, le « Nouveau programme stratégique 2019-2024 » adopté par le Conseil européen en juin 2019 et le document « Une union plus ambitieuse : mon programme pour l'Europe » présenté par Mme Von der Leyen le 16 juillet 2019,
- ⑨ Considérant la nécessité de conduire des politiques européennes et nationales visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre ;
- ⑩ Considérant que la transition écologique ne peut être acceptée que si elle implique une réciprocité dans les efforts consentis en son nom ;
- ⑪ Considérant que la taxation du carbone n'est un instrument efficace et juste de lutte contre ces émissions que si elle est équitablement répartie entre émetteurs et lorsque les recettes de cette fiscalité servent à financer la transition écologique ;
- ⑫ Considérant que les politiques nationales de taxation du carbone apparaissent à la fois distorsives en l'absence de coordination fiscale entre États membres de l'Union européenne et inefficaces sans prise en compte des émissions de gaz à effet de serre importées ;

- ⑬ Considérant la nécessité de doter l'Union européenne d'une politique commerciale et environnementale qui protège ses acteurs économiques dans la mondialisation tout en favorisant la réduction des gaz à effet de serre ;
- ⑭ Déplorant la perte de compétitivité d'un nombre croissant de secteurs économiques au sein de l'Union européenne du fait de normes et taxes environnementales élevées échappant à toute réciprocité commerciale ;
- ⑮ Constatant que seule une action plus résolue au niveau de l'Union européenne pourra permettre de concilier exigence environnementale et pragmatisme économique dans les systèmes de taxation du carbone ;
- ⑯ Estimant que cette action aurait intérêt à prendre la forme d'une taxation des produits importés fortement émetteurs, ou, à défaut, une taxation des produits provenant de pays ne respectant pas les standards européens en matière environnementale ;
- ⑰ Estimant qu'une telle barrière écologique aux frontières servirait un double intérêt : économique, en dotant l'Union européenne d'une nouvelle ressource propre permettant de financer la transition écologique des États membres et environnementale en contraignant les partenaires commerciaux de l'Union à mener des politiques écologiques plus ambitieuses et en réduisant la part du carbone importé ;
- ⑱ Demande au Gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières pour retrouver une vraie réciprocité normative dans nos échanges commerciaux et inciter nos partenaires à une plus grande exigence environnementale.